

How to... Paritätsgesetz

Dana-Sophia Valentiner

2021-02-04T09:13:27

Am Dienstag hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts einen [Beschluss](#) vom 15. Dezember 2020 veröffentlicht, der sich mit dem Fehlen gesetzlicher Regelungen zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts bei der Bundestagswahl 2017 beschäftigt. Die umstrittene Frage, ob Paritätsregelungen verfassungsrechtlich zulässig sind (siehe befürwortend etwa [hier](#) und [hier](#); ablehnend [hier](#)), war in diesem Verfahren nicht zu beantworten. Der 34-seitige Verwerfungsbeschluss gibt in der Frage dennoch Aufschluss. An mehreren Stellen wird deutlich: Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zur Umsetzung des Gleichberechtigungsgebots aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ist weit, eine Abwägung mit der Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) und den Wahlrechtsgrundsätzen (Art. 38 Abs. 1 GG) möglich. Mehr noch: Die Begründung des Zweiten Senats lädt regelrecht dazu ein, einen Weg durch das landesverfassungsgerichtlich determinierte Labyrinth zum verfassungskonformen Paritätsgesetz zu finden.

Was der Zweite Senat entschieden hat: Keine Pflicht zur Parité-Gesetzgebung

Anders als in den Entscheidungen der Verfassungsgerichte aus [Thüringen](#) und [Brandenburg](#) aus dem letzten Jahr ging es in der Wahlprüfungsbeschwerde nicht um die Verfassungsmäßigkeit konkreter paritätischer Regelungen zur Besetzung von Listen. Die Frage war vielmehr, ob der Gesetzgeber von Verfassungs wegen gehalten war, das Wahlvorschlagsrecht durch die Pflicht zur paritätischen Nominierung von Frauen und Männern zu ergänzen. Eine solche Pflicht des Gesetzgebers hat das Bundesverfassungsgericht nicht angenommen. Eine andere Entscheidung hätte nicht weniger als überrascht: Selbst wenn dem Grunde nach eine verfassungsrechtliche Pflicht zum gesetzgeberischen Handeln besteht, kommt dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung zu. Das hat das Bundesverfassungsgericht für grundrechtliche Schutzpflichten in seiner [zweiten Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch](#) herausgestellt. Nur ausnahmsweise lässt sich der Verfassung eine konkrete Pflicht zu einem ganz bestimmten Handeln entnehmen. Das Bundesverfassungsgericht kann deshalb auch erst dann eingreifen, wenn der Gesetzgeber eine bestehende Pflicht evident verletzt hat. Dies ist der Fall, wenn sein Gestaltungsspielraum auf eine konkrete Regelungspflicht verengt war. Die Beschwerdeführerinnen hatten also nicht nur hinreichend substantiiert darzulegen, dass die Pflicht besteht, Gleichberechtigung im Wahlrecht zu fördern, sondern auch, dass einzig Vorgaben zur paritätischen Besetzung von Wahllisten in Betracht kommen, um diese Pflicht zu erfüllen.

Eine solche gesetzgeberische Handlungspflicht stützen die Beschwerdeführerinnen auf zwei Argumente: 1) die einer Demokratie angemessene geschlechterparitätische

Repräsentation im Bundestag und 2) die Überwindung struktureller Nachteile zu Lasten von Frauen in der Nominierungs- und Aufstellungspraxis der Parteien. Dem ersten Argument erteilte das Bundesverfassungsgericht eine recht deutliche Absage. [Weder das Demokratieprinzip \(Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG\) noch die passive Wahlrechtsgleichheit \(Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG\)](#) verlangten vom Gesetzgeber, die Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts am Ziel der paritätischen Besetzung des Parlaments auszurichten (Rn. 54). Das Bundesverfassungsgericht betonte sein formales Gleichheitsverständnis von der passiven Wahlrechtsgleichheit gegenüber der materiellen Lesart der Beschwerdeführerinnen, die aus Art. 38 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf geschlechtsbezogene Ergebnisgleichheit herleiten wollten (Rn. 62). Auch eine Pflicht zur „Spiegelung“ des Bevölkerungsanteils von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag könne dem Demokratieprinzip nicht entnommen werden (Rn. 83). Dieses Repräsentationsargument hatte der [Bayerische Verfassungsgerichtshof](#) in einer Popularklage 2018 ebenfalls abgelehnt.

Aber auch das zweite Argument der Beschwerdeführerinnen konnte nicht überzeugen: So sei schon zweifelhaft, ob faktische Nachteile zu Lasten von Frauen im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG substantiiert dargelegt wurden (Rn. 86 ff.). Jedenfalls sei nicht ersichtlich, dass der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zur Erfüllung des Gleichberechtigungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG so weit verengt sei, dass keine Handlungsalternativen zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts mehr bestünden (Rn. 96 ff.). Das Bundesverfassungsgericht verwarf die Wahlprüfungsbeschwerde mangels hinreichender Substantiiertheit als unzulässig.

Was der Zweite Senat nicht entschieden, aber doch ausgeführt hat: der weite gesetzgeberische Gestaltungsspielraum

Interessant wird der Beschluss dort, wo er mögliche Handlungsalternativen des Gesetzgebers zur Durchsetzung des Gebots aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG thematisiert (Rn. 96 ff.). Das Gericht betont nicht nur den grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, sondern skizziert die im Wahlrecht erforderliche Abwägung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Mehrfach geht das Bundesverfassungsgericht auf die Abwägung ein und stellt klar, dass es sich bei der Parteienfreiheit und den Wahlrechtsgrundsätzen einerseits sowie dem Gleichberechtigungsauftrag andererseits um „gleichrangige“ verfassungsrechtliche Vorgaben (Rn. 97), um „gleichwertige Verfassungsgüter“ handelt, denen der Gesetzgeber angemessen Geltung zu verschaffen hat (Rn. 99).

Indem er die potentielle Gleichrangigkeit anerkennt, setzt sich der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von den bisherigen landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen zur Zulässigkeit von Paritätsgesetzen ab. Der [Thüringer Verfassungsgerichtshof](#) verlangte für die Rechtfertigung der landesrechtlichen Paritätsregelungen einen „(besonders) zwingenden Grund“, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein müsse, dass er den

Wahlrechtsgrundsätzen und der Parteienfreiheit „die Waage halten kann“. Diese Anforderungen sprach der Gerichtshof dem landesverfassungsrechtlichen Gleichberechtigungsgebot ab. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg forderte für eine legitime Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze [„wahlrechtsimmanente Zwecke“](#) und beschrieb die Förderung der Gleichberechtigung von Frau und Mann sodann als „wahlrechtsfremden Zweck“. Die Folge: Die Landesverfassungsgerichte stiegen in die Frage der Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter gar nicht erst ein.

Der Zweite Senat stellt hingegen nicht nur in Bezug auf die Umsetzung des Gleichberechtigungsgebots, sondern auch bei der Ausgestaltung des Wahlrechts (Art. 38 Abs. 3 GG) auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ab. Im Rahmen dieses Spielraums sei es „grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter und die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – auch in ihrem Verhältnis zueinander – zum Ausgleich zu bringen“ (Rn. 112). Auch aus dieser Perspektive spreche viel dafür, dass Gleichberechtigungsgebot und Wahlrechtsgrundsätze sich als Verfassungsgüter gleichrangig gegenüberstünden und dem Gesetzgeber ein angemessener Ausgleich obliege. Die Diskussion um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von paritätischen Regelungen im Wahlrecht wird sich vor diesem Hintergrund stärker auf die Abwägungsfrage zu fokussieren haben.

Strukturelle Nachteile in der Nominierungs- und Aufstellungspraxis der Parteien überwinden

Auch wenn der Zweite Senat die umstrittene Frage nach der Zulässigkeit von Regelungen zur paritätischen Listengestaltung nicht zu beantworten hatte, markiert der Beschluss doch einige Eckpfeiler für künftige Gesetzesvorhaben. Jedenfalls [war 's das jetzt](#) keineswegs mit dem Paritätsgesetz, der Beschluss kann möglicherweise gar als [Bastelanleitung](#) – so *Mangold* – gelesen werden.

Mit dem Repräsentationsargument dürfte es nach der Lektüre des Beschlusses verfassungsrechtlich schwierig werden. Ein Grundsatz der geschlechtsparitätischen Spiegelbildlichkeit im Parlament lässt sich dem Demokratieprinzip nicht entnehmen. Auch mit Blick auf das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ist der Repräsentationsgedanke nicht unproblematisch. Das Bundesverfassungsgericht verweist insoweit auf die umstrittene Frage, ob Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG Chancen- oder Ergebnisgleichheit verspricht. Geht man mit [Papier/Heidebach](#) davon aus, dass Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG jedenfalls nicht auf die „Geschlechterparität um ihrer selbst willen“ gerichtet ist, wird der erfolgsversprechendere Ansatz auf Chancengleichheit zielen.

Für künftige Gesetzesvorhaben – wie sie etwa in Bremen, Berlin und Hamburg derzeit diskutiert werden – ist damit das Ziel der Überwindung struktureller Nachteile zu Lasten von Frauen in der Nominierungs- und Aufstellungspraxis der Parteien ausschlaggebend. Ausgangspunkt für die gesetzgeberische Tätigkeit sind die „faktischen Nachteile“ aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG. Die Beurteilung der strukturellen

Benachteiligung von Frauen obliegt wiederum dem weiten Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers.

Im Rahmen der Abwägung von Parteienfreiheit, Wahlrechtsgrundsätzen und Gleichberechtigungsgebot kommt es dann auf die verhältnismäßige Zuordnung von Normbefehl und Rechtsfolgen innerhalb des jeweiligen Wahlrechts an. Dabei sind auch die Spezifika des (Landes-)Wahlrechts zu berücksichtigen. So kann es für die Eingriffsintensität in die Parteienfreiheit einen Unterschied machen, ob wahlrechtliche Elemente wie das Kumulieren und Panaschieren (z.B. in Hamburg) den Wähler*innen eine Beeinflussung der Sitzverteilung innerhalb einer Liste ermöglichen.

